Комментарий к основным положениям Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"



**Автор: А.А. Вавилова, зам. директора Центра правовых прикладных разработок Института развития образования ФГОУ ВПО "НИУ ГУ - Высшая школа экономики"**

Глава 1 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее - Закон "Об образовании в Российской Федерации') посвящена определению общих положений законодательства об образовании - описывает предмет регулирования закона, содержит ключевые понятия, принципы правовой политики в сфере образования, фиксирует право на образование, распределяет полномочия в сфере образования и т. п.

В ст. 2 Закона "Об образовании в Российской Федерации" образование определяется как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, вводится новое **понятие уровня образования** - это завершенный цикл образования, характеризующийся единой совокупностью требований. Выделение уровней образования становится основой для пересмотра типологии и видологии образовательных организаций.

В Законе "Об образовании в Российской Федерации" даются определения как образовательной программе, так и примерной основной образовательной программе. При этом примерные условия образовательной деятельности включают в себя примерные расчеты нормативных затрат оказания государственных услуг по реализации образовательной программы, что имеет ключевое значение в условиях новых механизмов финансирования.

Статьей 2 вводится понятие обучающегося с ограниченными возможностями здоровья. Это физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий. Другими словами, для отнесения ребенка к обучающемуся с ограниченными возможностями здоровья (далее - ОВЗ) необходимо дождаться решения компетентной комиссии.

В законе приводится большое число понятий, непосредственно связанных с организацией образовательного процесса, - учебный план (с учетом возможного модульного построения обучения), индивидуальный учебный план, практика, профиль образования, средства обучения и воспитания, инклюзивное образование, а также адаптированная образовательная программа (программа, адаптированная для обучения лиц с ОВЗ).

Одним из принципиальных определений закона можно считать понятие качества образования. **Качество образования** понимается как степень соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающегося федеральным государственным образовательным стандартам (далее - ФГОС) и федеральным государственным требованиям (далее - ФГТ), а также (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность.

Таким образом, принят двоякий подход к качеству - с одной стороны, качество понимается как соответствие ФГОС и ФГТ, официально принятым, отражающим позицию профессионального разработчика в вопросах качества образования. С другой стороны, качество понимается как удовлетворенность потребителя полученным образованием -устраивает ли обучающегося, его работодателя то образование, которое было получено, соответствует ли оно их субъективным целям и ожиданиям.

Помимо собственно образования, в законе определяется такая сопутствующая услуга, как присмотр и уход за детьми. Это комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня. Данное определение является значимым для организаций, осуществляющих не только образовательную деятельность, но и оказывающих услуги по содержанию ребенка (теперь - **присмотр и уход**). Оно будет учитываться в ходе выбора методики расчета нормативных затрат на оказание соответствующей услуги.

Важнейшие понятия закона - организации, осуществляющие образовательную деятельность, образовательные организации и организации, осуществляющие обучение.

Новый закон, как и старый, исходит из того, что образовательная деятельность должна осуществляться некоммерческими организациями. Ранее терминология была довольно простой - были образовательные учреждения (как основной вид образовательных организаций) и образовательные организации иных организационно-правовых форм, которые должны были работать по тем же правилам.

Сейчас, в первую очередь, учитывается**различие организационно-правовых форм образовательных организаций**. В качестве родового вводится понятие образовательной организации, к которому относятся и образовательные учреждения, и автономные некоммерческие организации, фонды и иные некоммерческие организации, которые ведут образовательную деятельность.

Согласно закону образовательная организация - некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности, т. е. требование о некоммерческом характере организации, а также о том, что образование должно быть основной целью ее деятельности - сохранено. Именно регулированию правового статуса образовательных организаций и посвящено подавляющее большинство норм закона. Отдельные нормы посвящены конкретно образовательным учреждениям (т. е. распространяются только на них, и не распространяются, например, на фонды), однако таких норм крайне немного.

Закон учитывает и современные реалии, в частности, тот факт, что большие образовательные ресурсы сформированы у коммерческих и иных организаций, которые в качестве основного вида деятельности имеют не образование, а что-то другое. Например, на базе современных производств профессиональное обучение, повышение квалификации может быть зачастую куда эффективнее и современнее, чем на базе образовательных учреждений с устаревшей материально-технической базой, в отсутствие владеющих современными технологиями специалистов и т. п.

Кроме того, закон вводит новое понятие организации, осуществляющей обучение. Это юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную в качестве дополнительного вида деятельности.

Вместе с тем далеко не любую образовательную деятельность разрешено вести организациям, осуществляющим обучение, - отдельным видам организаций разрешено реализовывать вполне конкретные программы. Так, коммерческие структуры ограничены профессиональным обучением и дополнительным образованием, а также дошкольным, и не могут открыть, например школу.

Образовательные организации и организации, осуществляющие обучение, называются организациями, осуществляющими образовательную деятельность. При этом к таким организациям приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность.

Законом разделяются понятия "участники образовательных отношений" и "участники отношений в сфере образования'. Участниками образовательных отношений являются обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность. Второе понятие шире, к участникам отношений в сфере образования относятся участники образовательных отношений, а также, помимо них, федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения.

Принципиальным нововведением закона является понятие **конфликта интересов**.
Конфликт интересов педагогического работника - ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. В большом числе случаев отношения в рамках индивидуального репетиторства, подготовки к занятиям и т. п. попадают под данное определение.

Статья 3 закона посвящена основным принципам государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования.
Базовыми принципами признаются приоритетность образования, обеспечение права каждого человека на образование, в т. ч. в течение всей жизни, недопустимость дискриминации. Воспитание ответственности, правовой культуры вошло в состав базовых принципов.

Сравнительно новым принципом стало создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе.

Правительство РФ ежегодно в рамках обеспечения проведения единой государственной политики в сфере образования представляет Федеральному Собранию РФ доклад о реализации государственной политики в сфере образования и опубликовывает его на официальном сайте Правительства РФ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Данная норма является нововведением и отражает рост значимости сферы образования.

Нормы ст. 3 в целом воспроизводят иерархию нормативных правовых актов в Российской Федерации, фиксируют цели и задачи правового регулирования в сфере образования.

Важным является тот момент, что Закон "Об образовании в Российской Федерации" содержит норму о приоритете его норм в сфере образования перед иными законодательными актами.

Нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ, законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать Закону "Об образовании в Российской Федерации' и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными законом. В случае несоответствия норм, регулирующих отношения в сфере образования и содержащихся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ, законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, правовых актах органов местного самоуправления, нормам закона применяются нормы закона, если иное не установлено законом.

Статья 5 определяет право на образование, которое гарантируется каждому вне какой-либо дискриминации по признакам пола, расы и т. п.
Ключевым нововведением закона является гарантия общедоступности среднего профессионального образования. В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с ФГОС дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Первая глава закона содержит нормы, распределяющие полномочия в сфере образования между уровнями государственной власти и местного самоуправления. В целом распределение полномочий не сильно изменилось, однако есть некоторые нововведения.

Помимо федеральных целевых и международных программ появилось также указание на государственные программы Российской Федерации в сфере образования.
Более не предусматривается существование таких документов, как типовые положения об образовательных учреждениях.
Федеральные государственные органы вправе обеспечивать в федеральных государственных образовательных организациях организацию предоставления общедоступного и бесплатного общего и среднего профессионального образования.
Органы государственной власти субъектов РФ теперь будут иметь такие полномочия, как:

* обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ;
* -финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальныхуслуг), в соответствии с нормативами, указанными выше.

Таким образом, финансирование дошкольного образования теперь будет осуществляться по тем же принципам, что и школьного. Ранее субсидии на дошкольное образование могли существовать, только если дошкольные группы были открыты в общеобразовательных учреждениях. Соответственно муниципалитет, желающий получать субсидии с уровня субъекта, должен был не иметь самостоятельных детских садов, а организовывать дошкольные группы в школах как структурные подразделения. Сейчас же субсидия должна доводиться в равной мере как в случае дошкольного образования в школе, так и в случае дошкольного образования в детском саду.

Аналогично выровнены нормы о финансовом обеспечении дошкольного образования, предоставляемого частными общеобразовательными организациями. Если ранее на субсидию могли претендовать только общеобразовательные организации, то сейчас такая возможность появилась и у дошкольных организаций.
Отдельным полномочием субъекта РФ выделена организация предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ.

К полномочиям субъектов РФ отнесена организация предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации.
Органы государственной власти субъектов РФ вправе обеспечивать организацию предоставления на конкурсной основе высшего образования в образовательных организациях высшего образования субъектов РФ.

Соответственно изменились и **полномочия муниципального уровня власти**.

В частности, организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях осуществляется за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с ФГОС. Организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях осуществляется за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта РФ.